

人材による成長を導くために

「職業能力開発の今後の在り方に関する研究会」報告書

平成 17 年 5 月

厚生労働省職業能力開発局

目 次

はじめに

I 職業能力開発の現状と課題

1 現状

- (1) 職業能力開発の現状
- (2) 踏まえるべき社会・経済情勢の変化
 - ① 労働力の供給面の変化
 - ② 労働力の需要面の変化

2 課題

- (1) 基本的考え方
- (2) 職業能力開発の社会的必要性、意義
- (3) 関係者に求められる役割・課題
 - ① 個人
 - ② 企業
 - ③ 教育訓練機関
 - ④ 行政
 - ⑤ その他

II 今後の施策の方向性

- 1 教育訓練の実施及びその機会の提供に関する支援
- 2 職業能力評価制度
- 3 職業能力開発を行うに当たっての相談・情報提供
- 4 その他
 - (1) 若年者の職業能力開発支援の充実
 - (2) 生涯を通じた職業能力開発の取組みの推進
 - (3) 技能継承への対応
 - (4) 国際協力

参考資料

はじめに

これからの日本では就業人口が減少するとともに、個人の職業生活が長期化することが見込まれている。それだけに、働く人一人一人がその生涯を通じて、能力を高め、発揮できるような社会の形成がきわめて重要となる。これにより我が国社会の活力が維持され、その発展が支えられることになる。

日本においては、バブル崩壊後経済の長期停滞が続いていた間、企業による人材育成への投資は減少傾向にあった。また個人は能力開発への意欲が高いものの、時間面・金銭面に余裕がないため十分にに取り組むことができない状況にある。知識に基盤をおく経済社会の発展により、国際的な人材開発競争が活発化しているにもかかわらず、しかも人材こそが大きな資源であったはずの我が国で、このような状況が続いていることはまことに憂慮すべきことである。個人、企業、社会の活力を維持・向上させていこうとすると、人材育成、能力開発の重要性はいくら強調してもしすぎることはない。

今後、日本社会が様々な変化の中でその活力を維持し続けるとともに、雇用の安定を図り、社会的な公正・公平を実現するためには、かけがえのない重要な資源である人材への投資を強化し、人材による成長を実現すべきである。個人も企業もこれまで以上に能力開発に取り組んでいく必要がある。また、国、地方公共団体は、そのための環境整備を連携・協力して進めていく必要がある。

人材育成は、投資をしてもすぐにその成果が得られるとは限らない。しかしながら、我が国が大きな転換点にある今こそ、将来に向け、その基盤を整備し、人材による成長を導くために一層の投資をしていくことを社会全体の共通認識とすべき時期にある。それだけに、経済・社会構造が大きく変化している中で、新たな視点から能力開発の進め方についてあらためて検討する必要がある。

本研究会ではこのような観点から、今後、知識社会化、グローバル化、人口減少などをはじめとした我が国を取り巻く様々な変化に対処しつつ、個人や企業をはじめとした様々な関係者がどのように職業能力開発に取り組んでいくべきかについて議論した。今後、本報告書を契機として、個人、企業、関係者それぞれが意欲的に能力開発の課題に取り組むことにより、有意義な職業生活が営まれる社会となることを期待する。

平成17年5月

職業能力開発の今後の在り方に関する研究会

I 職業能力開発の現状と課題

1 現状

(1) 職業能力開発の現状

我が国の職業能力開発の現状をみると、バブル崩壊後経済の長期停滞が続いていた影響も受け、企業による人材育成への投資は減少傾向にあった。企業の人材育成への投資である労働費用に占める教育訓練費は、1990年代と比べ約1000億円減少している(参考資料 1)。また、企業による教育訓練の中核をなす Off-JT や計画的 OJT の実施もここ数年は低下傾向にある。企業が能力開発に積極的ではない理由としては、時間の不足、指導する人材の不足をあげる割合が高い。

従来、企業における職業能力開発は教育訓練を実施するということだけでなく、日々の仕事や人事配置等企業における様々な場面も通じながら行われてきたところである。このような企業の総合的な人材育成機能が最近低下してきているのではないかという指摘もあるが、これは、近年、企業における業務効率化に伴う人員の縮小や短期的な成果志向等も影響していると考えられる。

企業はこれまで、OJT を重視して教育訓練に取り組んできた。この方針は当面維持されるものと見込まれる。Off-JT の実施方法についても、引き続き、社内で実施する方針という企業が多い。しかしながら、外部委託・アウトソーシングを進めるとする企業も約4割を占めるに至っている(参考資料 5)。

企業の行う職業能力開発の対象者については、正規労働者と比べ、非正規労働者を対象としている企業は約半数にとどまっている(参考資料 6)。多くの労働者は今後の自分の知識・技能を高めたいと思っており、パートタイム労働者等でもその意欲はいわゆる正社員と大きく変わらないものの、実際にパートタイム労働者等に教育訓練を実施している事業所の割合は低い(参考資料 8)。

また、職業に必要な技能や能力の評価に関して、自社において作成した評価基準や、既存の各種資格に基づく職業能力評価の実施状況を尋ねたところ、半数近くの企業が実施(参考資料 9)しているとともに、今後の導入意向については、6割以上の企業が職業能力評価制度の導入に前向きである(参考資料 10)。一方で、現行の職業能力評価制度に関して、「全部門・職種で公平な評価項目の設定が難しい」、「評価者が評価基準を把握していないため、評価内容にばらつきが見られる」などの問題があると考えている企業も多い。

さらに、企業が労働者に対して求める能力をどのように知らせるかについては、「日常の仕事を通して」や「人事評価制度の運用を通して」とする企業が多い。また、労働者にキャリア形成を考えてもらう場については、「上司との面談」とする企業が最も多い。なお、大企業でもキャリア・コンサルティングがすでに導入されていると回答しているのは約3割(参考資料 14)にすぎず、社内でキャリアの相談やアドバイスを「十分受けることができる」、「ある程度受けることができる」とする労働者も約3割(参考資料 15)にすぎない。

能力開発の責任主体について、労働者個人の責任と考える企業はこれまでは約 3 割だったものの、今後については約 5 割の企業が労働者個人の責任と考えている(参考資料 16)。キャリア設計の自己責任化の必要性についても、企業の 9 割弱が必要と考えている(参考資料 17)。

労働者について見ると、これまでと比較し、今後については、自分で職業生活の設計をよく考えたいとする割合が大幅に増加するなど、職業能力開発に対する意欲は高いが、現実、自己啓発に取り組む労働者は約 3 割にとどまっている(参考資料 19)。労働者が能力開発を行うに当たって、忙しくて自己啓発の余裕がない、費用がかかりすぎる、休暇取得・早退などが会社の都合でできないといったことを問題点としていることに留意する必要がある。

また、従来から、企業の行う Off-JT や労働者の自己啓発、公的な教育訓練機会の提供等に当たっては、専修学校等の民間教育訓練機関が活用されてきたところである。専修学校の受講者数は約 80 万人に上っているとともに、最近では社会人で大学院に入学する者の増加や専門職大学院が増加している等多様な教育訓練資源が増えており、今後、さらに、その役割が高まるものと予想される。

(2) 踏まえるべき社会・経済情勢の変化

① 労働力の供給面の変化

我が国の総人口は 2006 年にピークに達した後、長期の人口減少過程に入ると予想されており、生産年齢人口は 2010 年以降大幅に減少していくことが見込まれている。(参考資料 22、23)

また、いわゆる「団塊の世代」(1947 年～1949 年生まれ)は、2007 年に 60 歳に、2012 年に 65 歳に到達し始める。(参考資料 25)これらの者の中には、長年にわたり技能労働者として現場を支えてきた者も多く、今後一斉に定年を迎えることにより、我が国のものづくり分野にどのような影響を与えるか、特に技能継承や安全衛生の確保の観点から問題視する声も多い(いわゆる「2007 年問題」)。ものづくり分野における企業においては、人材について余剰気味と答えたところはわずかであり、特に開発部門の技術者を不足とする企業が多い状況にある。また、その人材の能力レベルについては、過半数の企業が懸念を感じている。

若年者の雇用については厳しい状況が続いている。15～24 歳層の失業率は 10.3%と全体の 4.5%と比べ高い状況にある(平成 17 年 3 月)。さらに最近では不安定な就労を繰り返しているフリーターの増加に加え、ニート(NEET)と呼ばれる若年無業者も増加しているなどの問題が指摘されており、若年者が自らの可能性を高め、それを活かす場が不足している。これは、労働需要の不足等による求人の減少に加え、求人がパート・アルバイトと高度な技能・知識を要するものに二分していること等により、労働力需給のミスマッチが拡大していることや、将来の目標が立てられない、あるいは、目標を実現するための実行力が不足している者が増加していることなど様々な要因があると考えられる。

他方においては、働き盛り世代の 30 代で、常用労働者のうちの長時間働く労働者の割合が上昇している。労働者が職業能力開発を行うに当たっての問題点として時間の不足が指摘されており、今後、職業生活を通じた職業能力開発の取組が一層求められるとすれば、このような問題についても考慮する必要がある。

また、労働者の就業意識は、若年者を中心として変化してきており、職業選択に当たっても、自己の能力発揮の可能性や仕事への充実感がこれまで以上に重要視される等の変化が見られるところである。

さらに、今後は、高齢化の進展に伴い、職業生活が長期化するものと考えられる。このため、労働者は職業生活を通じて、自己の目的を定め、職業の選択や職業能力開発を通してその目的が実現できるよう、計画的に取り組んでいく必要性がさらに増すものと考えられる。

② 労働力の需要面の変化

IT等の技術革新の進展や経済のグローバル化等は我が国の産業構造に大きな変化をもたらしている。その結果、企業全体の戦略・組織が大きく変化し、これに伴い、人事戦略や人材育成方針にも大きな変化が生じている。このような変化が企業の求める人材・能力にも大きく影響している。

また、内閣府「国民経済計算」によれば、国内総生産(産業計)に占める第3次産業の割合は1990年代だけで10%ポイント以上上昇し、2002年時点で69.0%(名目ベース)を占めるまでに至っている。就業者の面でも、医療、社会福祉、情報サービス・調査といった業種で大幅に増加するなど、第3次産業、中でもサービス産業化が進展している状況にある。

さらに、総務省「労働力調査」によれば、非正規労働者数は、1993年の986万人から2004年には1,555万人へと大幅に増加するなど、雇用労働者全体の約3割を占めるまでになり、雇用形態の多様化が進んでいる。

このような変化の中で、企業が労働者に対して求める職業能力が高度化・多様化しているとともに、中途採用する者を中心に企業の即戦力志向が高まっている。また、賃金体系について年功を重視した体系を見直し、能力主義・成果主義的に運用していくことを検討している企業が多い。また、現実の経営環境の厳しさ、先行きに対する不安感の高まり、事業変化の激しさなど、企業を取り巻く環境が大きく変化している中で、長期的な視野に立った人材育成よりも短期的な成果主義や即戦力を志向する傾向が強まり、結果的に企業内における戦略的・本格的な職業能力開発への取組は減少傾向にあることが懸念されている。

2 課題

(1) 基本的考え方

上記のような現状を踏まえ、我が国における職業能力開発に関する課題を整理すると以下のとおりである。

第 1 に、我が国においては、今後人口が減少していくことが見込まれているが、このような中で、我が国社会の活力を維持するためには、働く者一人一人がその能力を高め、十分発揮することにより、社会全体で労働生産性を高めるとともに多くの者が社会を支えていく側にまわることが必要である。このため、我が国の重要な資源である人材への投資を強化していくことが求められている。

今まで以上に、企業も個人も積極的に職業能力開発に取り組んでいくことが必要であり、その際には、企業主導なのか個人の自発的な職業能力開発なのかと二者択一で決めるのではなく、両者が適切に役割分担をし、連携・協力しつつ、職業能力開発の意義や目標を確認しながら効率的・効果的に行っていくことが重要である。

第 2 に、人材投資は、個人や企業にとってのみでなく、社会全体にとっても、経済活力の活性化や雇用機会の創出につながるなどの大きなメリットのあるものであり、社会全体として能力開発を進める必要性に対する共通理解を深める必要がある。その上で、国や地方公共団体は、企業や労働者が行う職業能力開発を積極的に支援し、そのための環境を整備する必要がある。

また、社会全体として能力開発に取り組む際に、求められる人材の能力等を明確に示し、より効果的な人材投資を促進する必要がある。過去、IT 技術の普及期においては、政策全体として IT 関連能力の育成に努めたが、今後も同様に、能力開発に関する国家的な展望(ビジョン)と目標(ミッション)を設定することが求められると考えられる。

さらに、この問題に関連して、いわゆる「2007 年問題」が間近に迫っている。2007 年問題はものづくり分野のみならず、我が国産業全体としても大きな問題であり、今後、中国や ASEAN 諸国の台頭する中で激しさを増す国際競争にも対応していくためには、次代を担う基盤となる人材に、着実に技能を継承することにより、我が国産業の活力を維持していくことが喫緊の課題となっている。

第 3 に、企業における能力開発に関しては、これまで職業能力開発の多くの部分について企業が担い、OJT を中心として Off-JT と組み合わせる形で取り組まれてきた。また、企業は意識的に、あるいは無意識に、日常業務や人事配置等様々な場面を通じて、労働者に対する職業能力開発を行ってきた。しかしながら、最近では、経営環境の厳しさや事業変化の激しさ等を反映して、企業の人材育成への取組が減少傾向にあり、能力開発の機能が弱まっているのではないかといった問題点が指摘されている。このような状況や、能力開発を指導する人材の不足を訴える企業も多いといったことも踏まえた対応が要請される。

第 4 に、今後、長期化が予想される職業生活への対応も課題となる。個人が長期にわたり能力を十分発揮できるようにするとともに、求められる能力が高度化・多様化するなど常に変化しており、このような状況への対応が課題となる。これまでの企業外部での職業能力開発は、どちらかといえば短期的に成果の出る資格の取得促進や再就職のための職業訓練の実施が中心だったが、今後は、社会の変化に伴い間断なく求められる追加的な知識・技能や理論の習得、思考行動特性の強化といった能力開発も重要になる。

また、自己啓発が効果的に行われる必要があり、それに資するような、例えば労働市場

の動向に関する情報の提供や、能力開発機会の確保等が社会的に求められる。

第5に、従来、学卒後正規労働者として長期的に雇用されるという形態が一般的であったが、近年、パート労働者等の増加など、雇用形態の多様化に加え、起業、ボランティアなど、雇用形態以外の働き方も増加していることにも留意する必要がある。パート労働者等は、従来の企業による能力開発のみでは十分な教育訓練機会を得られない場合が多く、このような者について、如何に教育訓練機会を確保するかという課題に対し、より積極的に対応する必要がある。

第6に、最近著しい増加が指摘されるフリーターやニートといわれる若年無業者への対応が必要である。若年者のこのような状態を放置することは、本人の職業能力形成のみならず、社会全体の人的資本形成という観点からも問題である。若年者については、学校教育の時期から職業意識形成に配慮し、フリーター、ニート等の状態に陥らないための方策を工夫することが必要であるとともに、そのような状態から脱出する機会が幾度も提供できるよう、社会全体として取り組む必要がある。

また、新規学卒者のうち、正規労働者として雇用される若年者も減少している。非正規労働者に対する職業能力開発機会が正規労働者と比べ少ない現状を踏まえると、職業能力開発という観点からも、正規労働者としての就職を希望する若者の希望に応えるための対応が課題となっている。

第7に、能力開発分野での国際協力があげられる。これまでもこの分野での協力を進めてきたが、国際協調や、我が国の経済的安全保障の面からも引き続き国際協力に取り組んでいく必要がある。

(2) 職業能力開発の社会的必要性、意義

個人や企業を始め、全ての構成員が今後積極的に職業能力開発に意を払うような社会を作るためには、職業能力開発の関係者のみならず、社会全体として能力開発の必要性や意義について十分認識することが重要であり、またそのことが能力開発を進めるインセンティブにもなる。

経済社会の様々な変化の中で、労働者は、的確な職業能力開発を行うことで、自らの職業の安定や地位の向上を実現することが可能となり、ひいては帰属する組織や社会の活性化につながる。その意味では、職業能力開発は個人にとってはもちろんのこと、企業、社会にとっても、変化する環境に対応して自らを持続させていくための最大のセーフティネットといえるものである。

労働者にとっての職業能力開発は、経済社会が変化している中において、労働市場における個人の雇用可能性を高め、職業の安定、社会的な公正・公平の実現につながるものであり、とりわけ若年期における能力開発とは、教育から就業への円滑な移行を進め、その後の職業生活の基礎を形成するための職業意識形成まで含めたものとして捉えられるべきである。さらに、今後、高齢化が進行していく中で、労働者の職業生活が長期化していくと考えられるが、生涯を通じて、生活とのバランスも踏まえつつ自己の目的を定め、職業の選択、職業能力の開発・向上のための取組を計画的に行っていくことが、自己の能力

を十分に発揮し、充実した職業生活を送ることに資するものと考えられる。人々が社会の中で働くことを通じた自己実現を図っていくために職業能力開発の意義は大きい。

企業にとっては、技術革新の進展、グローバル化等企業を取り巻く環境が変化している中で、労働生産性を高めていくための取組がより一層重要になってきている。企業が職業能力開発に積極的に取り組むことは、企業内の人材の質の向上、労働生産性の向上を通じて、競争力の強化につながるものと考えられる。採用に関する方針と企業業績との関係について見ると、新規学卒者の採用を重視している企業の方がそうではない企業より一人当たりの経常利益が高い傾向にあり、さらに、新規学卒者の採用を重視している企業の中でも、人材の社内育成を重視している企業の方が、一人当たりの経常利益が高くなっている。また、職業能力開発を積極的に行うことは、優れた人材の確保に資するとともに、労働者本人のモチベーションや適応力を高めるとともに、企業にとって業務の効率化につながるなど、大きなメリットがあるものと考えられる。

さらに、若年者を中心として雇用環境が厳しい状況の中で、企業が積極的に労働者を受け入れ、人材育成に取り組むことは、企業が社会の一員としての使命を果たしていく上で大きく評価されるべきものである。このような取組をさらに積極的に推進していく観点から、職業能力開発に取り組む企業が社会的にさらに評価されるようにしていく必要がある。

職業能力開発は労働者や企業にとって効果があるだけでなく、その結果、社会全体としての生産性向上や新たな雇用機会の創出、社会的な公正・公平の実現につながるなど、社会としても大きな利益を享受するものと考えられる。今後、我が国の人口が減少していく中で、我が国社会の活力を引き続き維持していくためには、多くの者が社会を支える側にまわるとともに、労働生産性を高めていくことが重要であり、我が国において重要な資源である人材への投資を強化していくことが社会の安定のためにも求められている。

(3) 関係者に求められる役割・課題

① 個人

企業を取り巻く環境が変化し続けていることは企業の人材育成方針にも大きな影響を与えており、企業が求める人材・能力も多様化している。このような変化の中にあつては、企業による一律的な能力開発だけでなく、個人がその能力、適性、知識、経験、関心などに応じて主体的に能力開発に取り組むことが必要となっている。

また、人口減少社会の中で我が国の活力を維持していくためには、より多くの者が社会を支える側になることが必要である。このことは、職業生活が長期化していく中で、労働者個人が能力を発揮し、充実した人生を送ることに資するものとなる。その際には、それぞれの個人が、キャリア・デザインの視点から、選択するライフスタイルに合わせ、起業やボランティアなども含めた様々な働き方を念頭においた上で、職業生活の節目毎にこれまでの経験や能力を振り返りつつ、自らの職業生活における目標を踏まえ、職業の選択や職業能力開発を行っていくことが重要である。また、若年期に集中的に能力開発を行うのみならず、中長期的かつ継続的に生涯にわたってこれを行っていくことがより必要になってくる

と考えられる。

若年者については、職業観の形成や働く意欲の喚起が不可欠であり、そのため企業や家庭、行政からのしっかりとしたサポートが不可欠ではあるものの、若年者個人も主体的かつ意欲的に能力開発に取り組む必要がある。

キャリア・デザイン(キャリア権)について

キャリア権とは、職業生涯を通じたキャリア・デザインに関する概念であり、「キャリア形成を支援する労働市場政策研究会報告書」(平成 14 年 7 月)では、次のように記されている。

「キャリア権の議論は、働く人の一生(ライフ・キャリア)に大きな位置を占める職業キャリア(職業経歴)を法的に位置づけ、概念化しようとする試みであり、これを核に労働法全体の意義を見直そうとする流れである。

キャリア権(職業に関する狭義のもの)は、人が職業キャリアを準備し、開始し、展開し、終了する一連の流れを総体的に把握し、これら全体が円滑に進行するように基礎づける権利である。

法的根拠としては、個人の主体性と幸福追求の権利(憲法 13 条を基底とし、生存権(同 25 条)、労働権(同 27 条)、職業選択の自由(同 22 条)、教育権(同 26 条)などの憲法上の規定を職業キャリアの視点から統合した権利概念である。

キャリア権は、性格的に、理念の側面と具体的な基準の側面とを合わせ持つ。理念の面では、例えば、雇用対策法や職業能力開発促進法等において、労働移動の活発化や求められる職業能力の急激な変化等の新たな事態に対応したキャリア支援策の根拠づけとして議論を深めていく必要がある。

また、基準の面では、教育訓練、配置転換、出向等の場面での援用やパートタイマーのキャリアアップやキャリアについての男女機会均等を進めていく論拠となることが考えられる。

もっとも、現状では理念の域を大きく出していないところであり、就労請求権(具体的に仕事に就かせるよう請求できる権利)や配置・転換・出向などを律する基準としてただちに効力を持つものではない。

今後、上記のように、キャリア形成を促進する雇用政策を促進していく根拠づけや、実務上や解釈論において、個人の職業上の諸問題について、キャリアの視点で捉え、法律的に磨かれていくことが望まれる。」

② 企業

職業能力開発の成果は一義的には仕事を通して現れてくるものであり、今後とも企業は職業能力開発の主要な担い手としての役割を果たす必要がある。その際には、事業主は、長期的な視点に立ち、雇用する労働者に対し、OJT も含めた職業能力開発に積極的かつ計画的に取り組むことが重要である。とりわけ、OJT は今後も企業内の能力開発の重要な部分を占めるが、OJT を担う現場の管理者や上司が計画的な OJT を行いやすくするため、